

Vergaderjaar 2022–2023

35 953

Voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van de Klimaatwet om te bewerkstelligen dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde (Klimaatwet 1.5)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) d.d. 20 januari 2022, no. W18.21.0324/IV en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 22 september 2022, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 oktober 2021 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van de Klimaatwet om te bewerkstelligen dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde (Klimaatwet 1.5), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel – met als citeertitel Klimaatwet 1.5 – beoogt te verzekeren dat Nederland een maximale inspanning gaat leveren om het 1,5°C-doel van de Overeenkomst van Parijs te bereiken. Daartoe voorziet het in een aanscherping van de doelen in de huidige Klimaatwet voor de reductie van broeikasgasemissies. Om die aangescherpte doelen te bereiken, kent het initiatiefwetsvoorstel regelingen voor een aantal extra instrumenten, zoals een maandelijkse rapportage over de uitstoot van broeikasgassen, een emissiebudget en een onafhankelijke klimaatcommissie.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het met de indiening van het wetsvoorstel gediende belang om zo spoedig mogelijk tot een zo groot mogelijke reductie van de emissies van broeikasgassen te komen. Zij merkt echter op dat uit het initiatiefwetsvoorstel niet duidelijk wordt wat de precieze klimaatdoelstelling is: een klimaatneutraal Nederland of een emissievrij Nederland in 2030. De voorgestelde versnelling van de emissiereductie van broeikasgassen is zeer drastisch en leidt tot een verkorting van de termijn om tot een klimaatneutraal of emissievrij Nederland te komen ten opzichte van alle bekende doelstellingen van 29 jaar naar 9 jaar.

Hoe noodzakelijk een versnelling ook is, de toelichting geeft geen motivering voor de noodzaak van deze ingrijpende versnelling, noch voor de haalbaarheid ervan. Het voorstel geeft daarmee geen blijk van een inzicht in en zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen. Het maakt ook niet duidelijk hoe het daadwerkelijk zal bijdragen aan een zo groot mogelijke reductie van de uitstoot van broeikasgassen.

In verband met deze opmerkingen kan de Afdeling niet positief adviseren over het initiatiefwetsvoorstel.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor het advies en heeft daar met belangstelling kennis van genomen. Naar aanleiding van dit advies heeft de initiatiefnemer het voorstel van wet en de memorie van toelichting op een aantal punten aangepast. In deze reactie op het advies van de Afdeling zal de initiatiefnemer een toelichting geven op deze aanpassingen.

Op een aantal andere punten bestaan er grote verschillen van inzicht tussen de Afdeling en de initiatiefnemer. Deze verschillen van inzicht betreffen de lezing van de klimaatwetenschap van het IPCC en de wijze waarop internationale klimaatverdragen moeten worden meegewogen. De noodzaak van de door de initiatiefnemer voorgestelde crisisaanpak voor het klimaat is in de memorie van toelichting reeds uiteengezet, maar de initiatiefnemer zal dat in deze reactie waar nodig nog eens toelichten.

De initiatiefnemer hanteert daarbij een aantal uitgangspunten. Ten eerste het voorzorgsbeginsel, in navolging van het advies van een parlementaire onderzoekscommissie in 1996 om het voorzorgsbeginsel voorop te stellen in het klimaatbeleid.¹ In dat kader wijst de initiatiefnemer op de cumulatieve werking van broeikasgassen in de atmosfeer, het feit dat elke extra tiende van een graad opwarming grote gevolgen kan hebben voor het leven op Aarde en het daaruit voortvloeiende inzicht dat elke ton broeikasgassen die vanaf nu nog wordt uitgestoten kantelpunten dichterbij brengt en bijdraagt aan het verder escaleren van de klimaatcrisis. De intensiteit van bosbranden, waterschaarste, overstromingen, mislukte oogsten en conflicten waarmee de wereld nu al wordt geconfronteerd, is nog slechts het gevolg van de huidige opwarming van circa 1,1°C, waarbij het IPCC een bandbreedte hanteert van 0,8°C tot 1,3°C, met als best beschikbare inschatting 1,07°C.² De Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) stelde vast dat er al een kans van 48% bestaat dat tussen 2022 en 2026 in een losstaand jaar een opwarming van meer dan 1,5°C wordt waargenomen.³ Een structurele opwarming van minimaal 1,5°C zal waarschijnlijk tussen nu en 2040 plaatsvinden, waarbij in het meest gunstige scenario met snelle en omvangrijke emissiereducties en

¹ Kamerstukken II 1995/1996, 24 695, nrs. 2–3. Parlementair onderzoek klimaatverandering en broeikas-effect.

Link: https://www.parlement.com/id/vi3ahpugthw4/parlementair_onderzoek

² IPCC (2021): *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 3–32, doi: 10.1017/9781009157896.001.

³ WMO (2022): *WMO Global Annual to Decadal Climate Update*.

Link: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/wmo-update-5050-chance-of-global-temperature-temporarily-reaching-15%C2%B0c-threshold>

uiteindelijk ook negatieve emissies, de opwarming aan het eind van de eeuw weer onder de 1,5°C kan duiken.⁴

De kosten van de gevolgen van de huidige opwarming nemen ook snel toe.⁵ Uit onderzoek van het Network for Greening the Financial System, een netwerk van tientallen centrale banken en toezichthouders, blijkt dat de kosten van een escalerende klimaatcrisis richting het onbetaalbare zullen gaan.⁶ De ontwrichtende effecten van een verdere opwarming van de Aarde zijn vaak niet of nauwelijks in geld uit te drukken, net zoals bijvoorbeeld het menselijke leed na een natuurramp of het uitsterven van een diersoort dat ook niet is. De Klimaatwet 1.5 is ingericht met het oog op een zo groot mogelijke kans op het voorkomen van verdere escalatie.

Een tweede uitgangspunt is internationale klimaatrechtvaardigheid. De initiatiefnemer benadrukt dat er wereldwijd grote verschillen zijn in historische emissies, uitstoot per hoofd van de bevolking en mogelijkheden om uitstoot te reduceren. Deze rechtvaardigheidscomponent is ook uitvoerig geadresseerd in door Nederland ondertekende internationale verdragen zoals het Parijsakkoord. Uit het Parijsakkoord volgt onder andere dat Nederland en andere rijke geïndustrialiseerde landen met relatief veel historische emissies en een hoge uitstoot per hoofd van de bevolking internationaal voorop moeten lopen. De onderzoekers van NewClimate Institute hebben berekend dat als Nederland haar volwaardige eerlijke aandeel wil leveren aan een kans van 67% op het halen van het 1,5°C-doel, waarbij ook rekening wordt gehouden met zowel mitigatiemogelijkheden als historische emissies, de Nederlandse emissies al in 2030 tot onder nul moeten zijn teruggebracht, en dat daarna verder gewerkt dient te worden aan negatieve emissies. NewClimate Institute concludeert: «For the Netherlands, contributing their fair share means getting domestically as close to zero as possible and as fast as possible, and substantially supporting other countries» mitigation action».⁷ De Klimaatwet 1.5 is ingericht op het realiseren van internationale klimaatrechtvaardigheid, inclusief het naleven van de passages daarover in het Parijsakkoord.

Ondanks het negatieve advies van de Afdeling, blijft de initiatiefnemer daarom bij de hoofdlijnen van de Klimaatwet 1.5 en wordt in die keuze bevestigd door zowel wetenschap als internationale klimaatverdragen.

1. Inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in een aanscherping van de doelen in de huidige Klimaatwet voor de reductie van broeikasgasemissies. Het initiatiefwetsvoorstel bevat daartoe een doelstelling voor de reductie van de emissie van broeikasgassen die moet leiden tot een emissievrij

⁴ IPCC (2021): *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 3–32, doi: 10.1017/9781009157896.001. p. 12–16.

⁵ Burke, M. & Tanutama, V. (2019): *Climatic Constraints on Aggregate Economic Output*. National Bureau of Economic Research. Working paper: 25779. DOI 10.3386/w25779. Link: <https://www.nber.org/papers/w25779>

⁶ Network for Greening the Financial System (2021): *NGFS Climate Scenarios for central banks and supervisors*. Link: https://www.ngfs.net/sites/default/files/media/2021/08/27/ngfs_climate_scenarios_phase2_june2021.pdf

⁷ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

Nederland,⁸ dan wel een klimaatneutraal Nederland in 2030.⁹ Nieuw is dat deze doelstelling, anders dan in de huidige Klimaatwet, ook betrekking heeft op de emissies van broeikasgassen door zowel lucht- als zeevaart.

Het initiatiefwetsvoorstel regelt verder dat een zogenoemd emissiebudget in het klimaatplan wordt opgenomen. Met dat emissiebudget wordt het totaal aan emissies van broeikasgassen vastgesteld dat binnen Nederland ten hoogste mag worden uitgestoten in een te bepalen periode.¹⁰ Een nieuw op te richten klimaatcommissie zal daarvoor aanbevelingen doen in lijn met de doelstellingen van de Klimaatwet 1.5. Die klimaatcommissie zal volgens het initiatiefwetsvoorstel ook de huidige taak van de Afdeling advisering van de Raad van State overnemen om advies uit te brengen over de Klimaatnota en het Klimaatplan.

Daarnaast schrijft het initiatiefwetsvoorstel voor dat beleid wordt gevoerd dat maximaal bijdraagt aan de beperking van emissies die het gevolg zijn van de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd. Ook wordt een verhoging van de frequentie van de rapportages over de voortgang van de uitvoering van het klimaatplan, van een keer per 24 maanden naar iedere maand, voorgesteld.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor de beknopte samenvatting van het initiatiefwetsvoorstel. Een aantal onderdelen van het voorstel van wet is niet betrokken in deze samenvatting. Voor de volledigheid wijst de initiatiefnemer daarom nog op enkele instrumenten die in deze samenvatting niet zijn genoemd. Ten eerste de halfjaarlijkse beschouwing van de effecten van het gevoerde en te voeren klimaatbeleid voor de brede welvaart. Ten tweede het verwerken van emissies op grote hoogte en de open zee die het gevolg zijn van de in Nederland geleverde bunkerbrandstoffen en het in beeld brengen van de emissiekloof in de rapportage over de emissies van broeikasgassen. Ten derde de rapportage over emissies van broeikasgassen buiten Nederland die plaatsvinden bij de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd, alsmede een beschrijving van het beleid dat erop is gericht dergelijke emissies of import te beperken. Ten vierde de voorgestelde rapportage over maatregelen die door het kabinet van dienst niet worden ingevoerd terwijl ze wel beschikbaar zijn. Deze instrumenten kunnen een cruciale rol spelen in het tot stand brengen van het beleid dat nodig is om de klimaatcrisis aan te pakken. De initiatiefnemer wijst bij deze samenvatting bovendien ook graag nog eens op de onderliggende intentie om middels de Klimaatwet 1.5 een werkelijke crisisaanpak voor de klimaatcrisis mogelijk te maken. Een crisisaanpak vraagt scherpe keuzes inzake doelstellingen en instrumenten. Bij het maken van deze scherpe keuzes ten dienste van een crisisaanpak voor de klimaatcrisis, bestaan er grote verschillen van inzicht tussen de Afdeling en de initiatiefnemer. In de memorie van toelichting heeft de initiatiefnemer de voorgestelde keuzes uitvoerig beargumenteerd. In aanvulling op de memorie van toelichting en in reactie op de punten die zijn opgeworpen door de Afdeling, zal de initiatiefnemer de verschillen van inzicht en de gemaakte keuzes nader toelichten.

⁸ Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, eerste lid.

⁹ Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, tweede lid, onder b.

¹⁰ Artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 3, tweede lid, onder a, gelezen in verbinding met artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, tweede lid, onder a, en artikel I, onderdeel A, voorgesteld artikel 1, tweede lid (definitie emissiebudget).

2. Klimaatdoelstellingen van het initiatiefwetsvoorstel

Volgens de toelichting is het doel van het initiatiefwetsvoorstel dat Nederland een maximale inspanning levert aan de in de Overeenkomst van Parijs neergelegde doelstelling om de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur te beperken tot ten hoogste 1,5°C.¹¹

a. Geen eenduidige doelstelling voor de reductie van broeikasgasemissies

De Afdeling merkt op dat het initiatiefwetsvoorstel niet eenduidig is over de concrete doelstelling voor de reductie van broeikasgassen. Enerzijds gaat het voorstel uit van een emissievrij Nederland in 2030.¹² Anderzijds gaat het uit van een klimaatneutraal Nederland in 2030.¹³ Een emissievrij Nederland betekent dat in het geheel geen emissies meer plaatsvinden. Een klimaatneutraal Nederland betekent dat de netto-uitstoot nul bedraagt. In dat geval worden wel broeikasgassen uitgestoten, maar is de opname van broeikasgassen door bijvoorbeeld natuurlijke bronnen zoals bossen en oceanen tenminste gelijk aan die van de uitstoot.

Een klimaatneutraal Nederland is dan ook niet gelijk aan een emissievrij Nederland. Tussen beide doelstellingen bestaat een wezenlijk verschil, met belangrijke consequenties voor de praktijk en het te formuleren beleid. Het uitgangspunt van het voorstel moet op dit punt duidelijk zijn en mag de keuze tussen de twee genoemde doelstellingen niet in het midden laten.

De initiatiefnemer is het met de Afdeling eens dat er meer duidelijkheid verschaft had moeten worden over de invulling van het 2030-doel. Daarom kiest de initiatiefnemer voor het aanpassen van het voorstel van wet en de memorie van toelichting op dit punt. Om deze duidelijkheid te verschaffen is de term emissievrij inmiddels geschrapt en zijn de begripsbepalingen «*klimaatneutraal*» en «*netto negatieve uitstoot*» toegevoegd en van een toelichting voorzien in de memorie van toelichting.

De initiatiefnemer wijst in dit kader graag op de uitgangspunten van de Finse klimaatraad bij het berekenen van klimaatdoelen die in lijn zijn met het Parijsakkoord en de klimaatwetenschap. In het raamwerk van de Finse klimaatraad wordt rekening gehouden met drie principes: gelijkheid, mitigatiemogelijkheden en historische verantwoordelijkheid.¹⁴ Finland heeft inmiddels wettelijk vastgelegd dat het land in 2035 klimaatneutraal moet zijn en vanaf 2040 een netto negatieve uitstoot dient te hebben.¹⁵

De initiatiefnemer wijst ook graag op het rapport van NewClimate Institute (2022) «*What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*». Dit rapport bevestigt de rechtvaardiging en de noodzaak van de in de Klimaatwet 1.5 geformuleerde doelstellingen. De onderzoekers van NewClimate Institute hebben berekend dat als Nederland haar volwaardige eerlijke aandeel wil leveren aan een kans van 67% op het halen van het 1,5°C-doel, waarbij

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, onder a.

¹² Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, eerste lid, van de Klimaatwet.

¹³ Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 2, tweede lid, onder b.

¹⁴ Ollikainen, M., Weaver, S. & Seppälä, J. (2019): *An approach to nationally determined contributions consistent with the Paris Climate Agreement and science: application to Finland and the EU*. Suomen ilmastopaneeli, The Finnish Climate Change Panel.

¹⁵ Finland, Ministry of the Environment (2022): *The reform of the Climate Change Act*. Link: <https://ym.fi/en/the-reform-of-the-climate-change-act>

ook rekening wordt gehouden met zowel mitigatiemogelijkheden als historische emissies, de Nederlandse emissies al in 2030 tot onder nul moeten zijn teruggebracht, en dat daarna verder gewerkt dient te worden aan negatieve emissies. NewClimate Institute concludeert: «For the Netherlands, contributing their fair share means getting domestically as close to zero as possible and as fast as possible, and substantially supporting other countries» mitigation action». ¹⁶ Deze conclusie sluit goed aan bij het hoofddoel van de Klimaatwet 1.5 dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat uit de formulering van de wettekst van het initiatiefwetsvoorstel noch uit de toelichting duidelijk wordt of het gaat om een inspannings- of een resultaatsverplichting. Enerzijds lijkt het te gaan om een resultaatsverplichting, waarbij in 2030 een emissievrij of klimaatneutraal Nederland moet zijn bereikt, anderzijds wordt in de toelichting gesproken over een «maximale inspanning» waarmee een inspanningsverplichting gesuggereerd wordt.

De Afdeling werpt de vraag op of de Klimaatwet 1.5 zich richt op een inspanningsverplichting of een resultaatsverplichting. De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor deze vraag en acht het belangrijk dat er op dit punt geen misverstanden ontstaan. De initiatiefnemer heeft daarom enkele aanpassingen gedaan in de memorie van toelichting, die hieronder ook zullen worden toegelicht. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2030 als resultaatsverplichting te formuleren. Daarbij hanteert de initiatiefnemer een aanvullend reductiedoel van 90% tot 100% in 2030 ten opzichte van de uitstoot in 1990. In deze bandbreedte is 100% het doel waarop het klimaatbeleid wordt gericht en geldt 90% als absolute ondergrens. Dit komt naar inschatting van de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 overeen met een maximaal toegestane uitstoot van 22 tot 0 megaton CO₂-equivalenten in het jaar 2030 die, in lijn met de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2030, volledig in Nederland dient te worden opgeslagen. Ondanks dat een aantal sectoren wordt toegevoegd aan het doelbereik van deze wet, kiest de initiatiefnemer van de Klimaatwet 1.5 ervoor deze bandbreedte niet te verruimen. Het is ook een resultaatsverplichting dat de vastgestelde emissiebudgetten niet mogen worden overschreden.

Daarnaast is in de Klimaatwet 1.5 opgenomen dat vanaf 2030 verder wordt gewerkt aan het verminderen van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer. De Klimaatcommissie wordt gevraagd om, in lijn met de rapporten van de Finse klimaatraad ¹⁷ en NewClimate Institute ¹⁸, de basis te leggen voor aanvullende reductiedoelstellingen die het mogelijk maken om te komen tot klimaatneutraliteit in 2030 en concrete doelstellingen gericht op netto negatieve uitstoot in Nederland vanaf 2035, met oplopende ambitie voor de jaren 2040, 2045 en 2050. De politiek kan deze concrete doelstellingen voor netto negatieve uitstoot vervolgens wettelijk vastleggen als resultaatsverplichting.

¹⁶ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

¹⁷ Ollikainen, M., Weaver, S. & Seppälä, J. (2019): *An approach to nationally determined contributions consistent with the Paris Climate Agreement and science: application to Finland and the EU*. Suomen ilmastopaneeli, The Finnish Climate Change Panel.

¹⁸ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

In aanvulling daarop volgt uit de Klimaatwet 1.5 de inspanningsverplichting om beleid te voeren dat maximaal bijdraagt aan de beperking van emissies die het gevolg zijn van de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd. Die emissies staan weliswaar in de klimaatboekhouding van andere landen, toch heeft Nederland hier ook een verantwoordelijkheid. Te denken valt aan het op diverse wijzen stimuleren van een economie die gericht is op lokaal geproduceerde producten, met als gevolg dat er minder geïmporteerd hoeft te worden. De Nederlandse jurisdictie is logischerwijs beperkt tot de eigen grenzen en derhalve is het bereik van directe emissiebeperkende maatregelen eveneens beperkt tot het eigen territoir. Dat neemt echter niet weg dat het handelen van in Nederland gevestigde ondernemingen en consumenten wel degelijk van invloed is op de uitstoot van broeikasgassen in andere landen. Daarom wordt voorgesteld in het klimaatplan op te nemen op welke wijze beleid zal worden gevoerd dat erop gericht is ook dergelijke emissies of importen te beperken.

b. Noodzaak voor de voorgestelde aanscherping van de reductiedoelstelling

De Afdeling onderschrijft het met de indiening van het initiatiefwetsvoorstel gediende belang om zo spoedig mogelijk tot een zo groot mogelijke reductie van de emissies van broeikasgassen te komen. De Afdeling heeft er in dat verband in haar advies over de Klimaatnota 2021¹⁹ op gewezen dat de Nederlandse doelstelling ten minste even ambitieus dient te zijn als die van de Europese Klimaatwet. Daarin wordt uitgegaan van een reductie binnen de Unie van netto-broeikasgasemissies van ten minste 55% in 2030 en een netto uitstoot van nul binnen de Unie in 2050.²⁰ Ook het coalitieakkoord gaat voor de Klimaatwet daarvan uit. Het beleid wordt gericht op een doelstelling van 60% CO₂ reductie in 2030 om de 55% ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.²¹

Ongeacht of moet worden uitgegaan van een emissievrij of van een klimaatneutraal Nederland in 2030, betekent de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen reductiedoelstelling voor emissies van broeikasgassen een drastische verhoging ten opzichte van de doelstellingen zoals die zijn neergelegd in de huidige klimaatwet, maar ook ten opzichte van de Europese klimaatwet. De uit die verhoging voortvloeiende versnelling van de termijn om tot een klimaatneutraal Nederland te komen leidt op grond van het initiatiefwetsvoorstel tot een verkorting van de termijn ten opzichte van alle bekende doelstellingen van 29 jaar naar 9 jaar.

In dit verband merkt de Afdeling op dat de doelstelling van een netto uitstoot van nul binnen de Unie in 2050 is gebaseerd op het IPCC-rapport uit 2018.²² Volgens dat rapport vereist een gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging van ten hoogste 1,5°C, dat in uiterlijk 2050 de

¹⁹ Advies van de Afdeling van 30 september 2021, (W18.21.0275/IV), Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 901.

²⁰ Artikel 2, eerste lid van de Europese klimaatwet (Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU)/1999).

²¹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021–2025, Hoofdstuk 2, Klimaat en energie.

²² Zie punt 3 van de considerans van de Europese Klimaatwet, onder verwijzing naar: IPCC, 2018: «Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.» Het meest recente IPCC-rapport «Climate Change 2021, The Physical Science Basis», werpt geen nieuw licht op de noodzakelijke doelstellingen.

CO₂-emissies tot netto nul zijn gedaald, samen met grote reducties van andere broeikasgassen. Dat roept de vraag op of het nodig is om, zoals in het initiatiefwetsvoorstel wordt voorgesteld, voor Nederland een doelstelling op te nemen die een drastische versnelling van het reductietempo betekent ten opzichte van het reductietempo dat uit die doelstelling in de Europese klimaatwet voortvloeit. En wat de betekenis daarvan is in het licht van het internationale en grensoverschrijdende karakter van de klimaatproblematiek. Dit alles nog afgezien van de betekenis van het voorstel in het licht van alle Europese voorstellen (het «Fit for 55-pakket»).

Uit het voorstel wordt niet duidelijk waarom het voor het voorkomen van een gemiddelde wereldwijde temperatuurstijging met meer dan 1,5°C, nodig is dat Nederland in afwijking van de reductiedoelstelling zoals neergelegd in de Europese klimaatwet al in 2030 klimaatneutraal of emissievrij zou moeten zijn. Evenmin geeft de toelichting op het voorstel inzicht in de vraag of er minder bezwarende alternatieven zijn om die wereldwijde doelstelling te behalen. Ook mist de Afdeling, die de aard en ernst van het probleem onderkent, een beschrijving en rechtvaardiging van de kosten en lasten die zullen voortvloeien uit de zeer ambitieuze doelstelling van het voorstel. Hierdoor blijft de noodzaak voor de in het initiatiefwetsvoorstel opgenomen drastische versnelling van het reductietempo in afwijking van de Europese klimaatwet, onduidelijk.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor de beschouwing op de noodzaak van de voorgestelde aanscherping van de reductiedoelstelling. Uit het betoog van de Afdeling blijkt dat de Afdeling op een aantal punten de klimaatwetenschap niet aan haar zijde heeft. Ook gaat de Afdeling voorbij aan enkele cruciale afspraken uit het Parijsakkoord.

De Afdeling stelt dat het reductietempo van de Europese klimaatwet en het huidige coalitieakkoord hoog genoeg zouden zijn. NewClimate Institute berekende echter dat deze huidige Nederlandse klimaatdoelen (55–60% in 2030, 70% in 2035, 80% in 2040 en klimaatneutraliteit in 2050) een gigantische overschrijding opleveren van het rechtvaardige («fair share») Nederlandse emissiebudget met circa 2.400 megaton CO₂-equivalenten, oftewel ruim 14 keer de Nederlandse uitstoot van 2021.²³ De huidige Nederlandse en Europese klimaatdoelen nemen onnodig veel risico met het overschrijden van het best beschikbare koolstofbudget dat past bij het 1,5°C-doel en zijn volstrekt niet in lijn met het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden,²⁴ zoals al in 1992 werd overeengekomen in het klimaatverdrag van Rio de Janeiro²⁵ en dat later ook een van de grondslagen was van het Parijsakkoord van 2015.²⁶ De Afdeling gaat, met haar redenering dat de huidige doelstellingen ambitieus genoeg zouden zijn, voorbij aan deze belangrijke rechtvaardigheidsgrondslag van het Parijsakkoord.

²³ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

²⁴ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

²⁵ United Nations (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Link: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

²⁶ UNFCCC (2015): *Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement*. FCCC/CP/2015/10/Add.1. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Link: <https://unfccc.int/documents/9097>

De initiatiefnemer redeneert vanuit het voorzorgsbeginsel, internationale klimaatrechtvaardigheid, de cumulatieve werking van broeikasgassen in de atmosfeer, het feit dat elke extra tiende van een graad opwarming grote gevolgen kan hebben voor het leven op Aarde en het daaruit voortvloeiende inzicht dat elke ton broeikasgassen die vanaf nu nog wordt uitgestoten bijdraagt aan het verder escaleren van de klimaatcrisis. De intensiteit van bosbranden, waterschaarste, overstromingen, mislukte oogsten en conflicten waarmee de wereld nu al wordt geconfronteerd, is nog slechts het gevolg van de huidige opwarming van circa 1,1°C. De Klimaatwet 1.5 is daarom ingericht op een zo groot mogelijke kans op het voorkomen van verdere escalatie.

De Afdeling en de initiatiefnemer verschillen ook op de wijze hoe zij de conclusies van het IPCC lezen. De Afdeling gaat in haar stuk niet in op de door het IPCC gepresenteerde koolstofbudgetten die passen bij bepaalde kansen op het halen van bepaalde temperatuurdoelen, terwijl deze koolstofbudgetten voor de initiatiefnemer juist het startpunt zijn om te werken aan een zo groot mogelijke kans op beperken van verdere escalatie van de klimaatcrisis. In het IPCC-rapport «The Physical Science Basis» wordt een heldere inschatting gepresenteerd van de resterende koolstofbudgetten bij verschillende kanspercentages (17%, 33%, 50%, 67% en 83%) op het halen van verschillende temperatuurdoelen (1,5°C, 1,7°C en 2,0°C). De Europese klimaatwet, de huidige Nederlandse klimaatwet en het laatste Nederlandse coalitieakkoord nemen onnodig veel risico op het overschrijden van de kritische temperatuurgrens van 1,5°C. Vanuit het voorzorgsbeginsel acht de initiatiefnemer het gerechtvaardigd om klimaatbeleid te baseren op de meest veilige koolstofbudgetten die door het IPCC zijn uitgewerkt.²⁷ De Afdeling gaat, met haar redenering dat de huidige doelstellingen ambitieus genoeg zouden zijn, voorbij aan het voorzorgsbeginsel en eveneens voorbij aan de meest veilige koolstofbudgetten die door het IPCC zijn uitgewerkt.

De Afdeling gaat, net zoals de Nederlandse regering, uit van de lijn dat wereldwijd in 2050 klimaatneutraliteit bereikt dient te worden. Terwijl in het Parijsakkoord is overeengekomen dat landen met een relatief hoge nationale uitstoot, hoge uitstoot per inwoner, hoge historische emissies, hoge welvaart en hoge organisatiegraad, de leiding dienen te nemen in het realiseren van emissiereductie, bevinden de huidige Nederlandse en Europese klimaatdoelen zich slechts op de lijn van wat volgens het IPCC ongeveer het wereldwijde gemiddelde zou moeten zijn.²⁸ Daarmee zijn de Nederlandse en Europese klimaatdoelstellingen volstrekt niet in lijn met het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, zoals al in 1992 werd overeengekomen in het klimaatverdrag van Rio de Janeiro²⁹ en dat later ook een van de grondslagen was van het Parijsakkoord van 2015.³⁰

²⁷ IPCC (2021): *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 3–32, doi: 10.1017/9781009157896.001. P. 27–31.

²⁸ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

²⁹ United Nations (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Link: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

³⁰ UNFCCC (2015): *Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement*. FCCC/CP/2015/10/Add.1. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Link: <https://unfccc.int/documents/9097>

De initiatiefnemer erkent dat de component van internationale klimaat-rechtvaardigheid op verschillende tempo's kan worden ingevuld. Dit is ook te zien aan de verschillende doelstellingen van diverse rijke geïndustrialiseerde landen. De Finse klimaatraad heeft echter al berekend dat als gelijkheid, mitigatiemogelijkheden en historische verantwoordelijkheid worden meegewogen, de Europese landen zich zouden moeten richten op klimaatneutraliteit tussen 2030 en 2035.³¹ Finland heeft inmiddels wettelijk vastgelegd dat het land in 2035 klimaatneutraal moet zijn en vanaf 2040 een netto negatieve uitstoot dient te hebben.³²

De Finse klimaatraad berekende dat, wanneer historische verantwoordelijkheid wordt meegewogen, het Europese reductiedoel voor 2050 opgehoogd zou moeten worden naar 207%, met voor Duitsland zelfs een nog ambitieuzer doel van 266% in 2050. De wetenschappelijke kennis dat de uitstoot van broeikasgassen voor de opwarming van de planeet zorgt is al decennia beschikbaar. Ondertussen zijn de koolstofbudgetten die passen bij een goede kans op het halen van het in het Parijsakkoord vastgelegde 1,5°C-doel in een rap tempo geslonken.

NewClimate Institute berekende dat, wanneer het resterende wereldwijde koolstofbudget dat past bij een kans van 67% op het halen van het 1,5°C-doel verdeeld zou worden enkel op basis van de huidige bevolkingsomvang per land, de totale Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in 2030 minstens 94% lager zou moeten liggen dan het niveau van 1990.³³ Dat zou echter nog geen recht doen aan het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, zoals al in 1992 werd overeengekomen in het klimaatverdrag van Rio de Janeiro³⁴ en dat later ook een van de grondslagen was van het Parijsakkoord van 2015.³⁵

De onderzoekers van NewClimate Institute hebben berekend dat als Nederland haar volwaardige eerlijke aandeel wil leveren aan een kans van 67% op het halen van het 1,5°C-doel, waarbij ook rekening wordt gehouden met zowel mitigatiemogelijkheden als historische emissies, de Nederlandse emissies al in 2030 tot onder nul moeten zijn teruggebracht, en dat daarna verder gewerkt dient te worden aan negatieve emissies. Daarbij dient bovendien te worden aangetekend dat Nederland al veel eerder en veel sneller emissiereductie had moeten realiseren, waardoor vanuit het perspectief van internationale klimaatrechtvaardigheid en historische emissies het Nederlandse emissiebudget eigenlijk al volledig verbruikt is. NewClimate Institute concludeert: «For the Netherlands, contributing their fair share means getting domestically as close to zero as possible and as fast as possible, and substantially supporting other countries» mitigation action».³⁶

³¹ Ollikainen, M., Weaver, S. & Seppälä, J. (2019): *An approach to nationally determined contributions consistent with the Paris Climate Agreement and science: application to Finland and the EU*. Suomen ilmastopaneeli, The Finnish Climate Change Panel.

³² Finland, Ministry of the Environment (2022): *The reform of the Climate Change Act*. Link: <https://ym.fi/en/the-reform-of-the-climate-change-act>

³³ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

³⁴ United Nations (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Link: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

³⁵ UNFCCC (2015): *Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement*. FCCC/CP/2015/10/Add.1. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Link: <https://unfccc.int/documents/9097>

³⁶ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

Doelen boven de 100% kunnen bijvoorbeeld worden nagestreefd door te werken aan de natuurlijke opnamecapaciteit. Uiteraard heeft Finland daarin een andere uitgangspositie dan Nederland. Uiteindelijk moet de totale hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer omlaag. Daarom is het een logisch uitgangspunt om ook doelstellingen te formuleren voor negatieve uitstoot. De inzet op negatieve emissies is echter nog geen volwaardig onderdeel van het Nederlandse klimaatbeleid. De initiatiefnemer kiest er daarom voor om de Klimaatcommissie de taak mee te geven om, in lijn met de rapporten van de Finse klimaatraad³⁷ en NewClimate Institute³⁸, tot een voorstel te komen voor concrete doelstellingen gericht op een netto negatieve uitstoot in Nederland vanaf 2035, met oplopende ambitie voor de jaren 2040, 2045 en 2050. De politiek kan deze concrete doelstellingen vervolgens wettelijk vastleggen als resultaatverplichting, waarmee invulling wordt gegeven aan de reeds in de Klimaatwet 1.5 opgenomen doelstelling om vanaf 2030 beleid te voeren dat maximaal bijdraagt aan het verminderen van de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer.

Om onder de 1,5°C te blijven zal volgens het IPCC wereldwijd een behoorlijke hoeveelheid negatieve emissies gerealiseerd moeten worden.³⁹ Als een land het zou nalaten om op het eigen grondgebied negatieve emissies te realiseren, dan wordt de opdracht van andere landen daarmee automatisch groter. Zeker als landen met een relatief hoge nationale uitstoot, hoge uitstoot per inwoner, hoge historische emissies, hoge welvaart en hoge organisatiegraad het zouden nalaten negatieve emissies te realiseren op het eigen grondgebied, dan is dat onverenigbaar met het principe van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, zoals al in 1992 werd overeengekomen in het klimaatverdrag van Rio de Janeiro⁴⁰ en dat later ook een van de grondslagen was van het Parijsakkoord van 2015.⁴¹

De Afdeling vraagt aan de initiatiefnemer een beschrijving en rechtvaardiging van de kosten en lasten die zullen voortvloeien uit de zeer ambitieuze doelstelling van het voorstel. De initiatiefnemer erkent en accepteert dat in de voorgestelde crisisaanpak van de klimaatcrisis niet van tevoren alle vragen over kosten en uitvoering volledig beantwoord kunnen worden. De initiatiefnemer wijst in dat kader op de aanpak van de coronacrisis, waarbij ook niet van tevoren een volledig overzicht bestond van alle kosten van de crisisaanpak. De initiatiefnemer wijst ook op de kosten als gevolg van de huidige opwarming die momenteel snel

³⁷ Ollikainen, M., Weaver, S. & Seppälä, J. (2019): *An approach to nationally determined contributions consistent with the Paris Climate Agreement and science: application to Finland and the EU*. Suomen ilmastopaneeli, The Finnish Climate Change Panel.

³⁸ Fekete, H., Höhne, N. & Smit, S. (2022): *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in their climate target*, NewClimate Institute.

³⁹ IPCC (2018): *Summary for Policymakers*. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–24. <https://doi.org/10.1017/9781009157940.001>.

⁴⁰ United Nations (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Link: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

⁴¹ UNFCCC (2015) *Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement*. FCCC/CP/2015/10/Add.1. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Link: <https://unfccc.int/documents/9097>

toenemen.⁴² Uit onderzoek van het Network for Greening the Financial System, een netwerk van tientallen centrale banken en toezichhouders, blijkt dat de kosten van een escalerende klimaatcrisis richting het onbetaalbare zullen gaan.⁴³ Bij een escalerende klimaatcrisis ligt in alle landen op de lange termijn een lock-in op economische krimp op de loer. Het zou een imploderende economie betekenen, waarmee de haalbaarheid van alle zaken die met overheidsmiddelen worden gefinancierd op losse schroeven komt te staan. Daarmee zijn de kosten van een scherpe aanpak van de klimaatcrisis altijd lager dan de kosten die een geëscaleerde klimaatcrisis met zich mee zal brengen. In diverse landen is nu al sprake van zeer hoge kosten door klimaatschade, vaak op plekken die relatief weinig hebben bijgedragen aan het opwarmen van de Aarde.⁴⁴ Dit is terug te zien in het actuele debat over verlies en schade («loss and damage») op de internationale klimaatconferenties. In Nederland is inmiddels ook sprake van hoge kosten als gevolg van de klimaatcrisis, zowel financieel als maatschappelijk, variërend van enorme schade als gevolg van de overstromingen in Limburg tot aan oversterfte als gevolg van extreme hitte. In dit kader is het belangrijk om ons te realiseren dat dit nog slechts de gevolgen zijn van de huidige opwarming van circa 1,1°C. De ontwrichtende effecten van een verdere opwarming van de Aarde zijn vaak niet of nauwelijks in geld uit te drukken, net zoals bijvoorbeeld het menselijke leed na een natuurramp of het uitsterven van een diersoort dat ook niet is.

c. Haalbaarheid van de voorgestelde aanscherping van de reductiedoelstelling

Om de voorgestelde reductiedoelstelling in 2030 te kunnen verwezenlijken zullen op relatief korte termijn zeer drastische maatregelen genomen moeten worden.

De Afdeling merkt op dat het initiatiefwetsvoorstel niet ingaat op de vraag wat in algemene zin nodig zal zijn om de daarin opgenomen reductiedoelstelling te verwezenlijken. Reden hiervoor is volgens de toelichting dat de politiek de verantwoordelijkheid heeft voor het nemen van de benodigde inhoudelijke beleidskeuzes om invulling te geven aan de reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet 1.5. Dat neemt echter niet weg dat de inhoud van de regelgeving gebaseerd dient te zijn op kennis van alle relevante factoren en op een gedegen analyse daarvan.⁴⁵

Dit betekent dat thans inzicht moet worden gegeven in de aard en omvang van de opgave die met het voorliggende voorstel wordt geformuleerd. Kwalitatief en kwantitatief moet inzichtelijk worden gemaakt wat de consequenties van het voorstel zullen zijn om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid in praktisch, technisch en maatschappelijk opzicht te verzekeren. Ook de consequenties in het licht van de Europese voorstellen (het «Fit for 55-pakket») moeten inzichtelijk worden gemaakt.

⁴² Burke, M. & Tanutama, V. (2019): *Climatic Constraints on Aggregate Economic Output*. National Bureau of Economic Research. Working paper: 25779. DOI 10.3386/w25779. Link: <https://www.nber.org/papers/w25779>

⁴³ Network for Greening the Financial System (2021): *NGFS Climate Scenarios for central banks and supervisors*. Link: https://www.ngfs.net/sites/default/files/media/2021/08/27/ngfs_climate_scenarios_phase2_june2021.pdf

⁴⁴ Christian Aid (2021): *Counting the cost 2021; a year of climate breakdown*. Link: <https://www.christianaid.org.uk/resources/our-work/counting-cost-2021-year-climate-breakdown>

⁴⁵ Zie de toelichting bij Aanwijzing 2.3 «Voorafgaand onderzoek» van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Omdat deze inzichten ontbreken laat het voorstel tevens in het midden of en hoe de daarin opgenomen doelstelling voor de reductie van broeikasgassen kan worden verwezenlijkt en daarmee of de voorgestelde doelstelling ook haalbaar is.

De Afdeling acht een verdergaande doelstelling als opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel, zonder een gedegen analyse van de consequenties ervan, zonder inzicht in de aard en omvang van de opgave en zonder dragende motivering van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid, niet realistisch.

In de Klimaatwet 1.5 is aanvankelijk niet al te veel invulling gegeven aan de vraag welke maatregelen nodig zijn om de daarin opgenomen reductiedoelstelling te verwezenlijken. De initiatiefnemer heeft dit in de memorie van toelichting beargumenteerd vanuit het uitgangspunt dat dit de verantwoordelijkheid is van de politiek, geholpen door een set nieuwe instrumenten zoals de adviezen van de Klimaatcommissie en de aangescherpte verantwoordingscyclus. De politiek zou het volgens de initiatiefnemer eerst eens moeten worden over de vraag welke doelen nodig zijn voor het klimaat, gebaseerd op de klimaatwetenschap van het IPCC en de uitgangspunten van internationale verdragen zoals het Parijsakkoord. Door in de Klimaatwet 1.5 de «hoe?-vraag» buiten de wetstekst te houden, wordt voorkomen dat verschillen van inzicht over de uitvoering in de weg gaan staan bij een consensus over de vraag welk ambitieniveau nodig is voor een veilig klimaatbeleid.

De Afdeling stelt dat de ambities van de Klimaatwet 1.5 dusdanig scherp zijn, dat het wenselijk is dat de initiatiefnemer een toelichting geeft op de vraag hoe deze ambities te realiseren. De initiatiefnemer heeft uiteraard een verkiezingsprogramma vol ideeën over hoe we de economie weer binnen de grenzen van de planeet kunnen brengen.⁴⁶ Zonder die hier allemaal te herhalen, wil de initiatiefnemer wel alvast benoemen dat er flinke gedragsveranderingen en complexe systeemtransities nodig zijn om de economie weer binnen de grenzen van de planeet te brengen. En juist om die systeemtransities te bewerkstelligen is het belangrijk om los te komen van de huidige technologische en rekenkundige benadering van de maatschappelijke opgaven. Op dit punt sluit de initiatiefnemer zich aan bij de conclusies van de wetenschapstoets op het Nederlandse klimaatbeleid.⁴⁷

Wat de initiatiefnemer betreft is het onvermijdelijk dat de politiek een aantal scherpe keuzes gaat maken, bijvoorbeeld over de volumes van verschillende onderdelen van de huidige economie. Het PBL geeft in haar reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021–2025 aan dat het betrekken van volumebeleid extra reductie mogelijk maakt.⁴⁸ Dit schept in theorie zeer veel mogelijkheden om uitstootreductie te realiseren. Denk aan een krimp van de luchtvaart, een krimp van de veehouderij en een kritische beschouwing op de vraag: welk type bedrijf

⁴⁶ Partij voor de Dieren (2021): *Plan B; idealisme is het nieuwe realisme; verkiezingsprogramma Partij voor de Dieren Tweede Kamerverkiezingen 2021*.

Link: <https://www.partijvoordedieren.nl/uploads/algemeen/Verkiezingsprogramma-Partij-voor-de-Dieren-Tweede-Kamerverkiezingen-2021.pdf>

⁴⁷ Wetenschapstoets klimaatverantwoording (2021). Door: prof. dr. Heleen de Coninck, Technische Universiteit Eindhoven en prof. dr. Gert Jan Kramer, Universiteit Utrecht. Rapporteur: Lammert van Raan.

Link: https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2021/11/210521_Wetenschapstoets_klimaatverantwoording.pdf

⁴⁸ PBL (2021): *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021–2025*.

Link: <https://www.pbl.nl/publicaties/reflectie-op-de-leefomgevingsthemas-in-het-coalitieakkoord>

past bij de economie van de toekomst? De Afdeling merkt op dat als gevolg van het ambitieniveau van de Klimaatwet 1.5 op korte termijn «zeer drastische maatregelen» genomen zullen moeten worden. De initiatiefnemer zou daarbij willen opmerken dat de term «drastisch» sterk afhangt vanuit welk perspectief het beleid gezien wordt. Het is volgens de initiatiefnemer juist zeer drastisch om, ondanks de vele beschikbare opties om emissies snel te reduceren, de klimaatcrisis toch nog verder te laten escaleren en toekomstige generaties op te zadelen met de gevolgen. Het Duitse Constitutionele Hof waarschuwde, in een vonnis waarbij de toenmalige Duitse Klimaatwet ongrondwettelijk werd verklaard wegens een gebrek aan ambitie, dat als scherper klimaatbeleid op de korte termijn uitblijft, toekomstige generaties worden opgezadeld met een dusdanig grote reductieopdracht dat dan nog veel drastischere maatregelen genomen zullen moeten worden die mogelijk inbreuk zullen doen op fundamentele rechten.⁴⁹

In dat kader is de initiatiefnemer van mening dat gezien de huidige en potentiële gevolgen van de klimaatcrisis het gerechtvaardigd is om maatregelen te nemen die op korte termijn voor sommigen wellicht als «drastisch» zullen overkomen, maar op lange termijn de drastische gevolgen van de escalerende klimaatcrisis nog kunnen dempen. Niet alle onderdelen van de huidige economie zullen deel uit kunnen maken van de toekomstige economie die zich binnen de grenzen van de planeet afspeelt. Zeker wanneer de bestuurders van grote vervuilers, ondanks alle beschikbare kennis, weigeren hun verdienmodel aan te passen naar wat nodig is om binnen de grenzen van de planeet te blijven, brengen zij het voortbestaan van hun bedrijf uiteindelijk zelf in gevaar. De initiatiefnemer acht het totaal onverantwoord om deze grote vervuilers hun gang te laten gaan en zo het risico te nemen op een verder escalerende klimaatcrisis.

d. Conclusie

De Afdeling concludeert dat de doelstelling voor de reductie van broeikasgassen in het voorstel, emissievrij of klimaatneutraal, onduidelijk is. Voorts is niet gemotiveerd waarom een klimaatneutraal of emissievrij Nederland reeds in 2030 moet zijn bereikt en niet wordt aangesloten bij de in de Europese klimaatwet opgenomen doelstelling om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Evenmin voorziet de toelichting bij het voorstel in een analyse van de mogelijkheden en gevolgen voor de Nederlandse samenleving om het wel zeer ambitieuze doel te bereiken. De toelichting gaat daarmee niet in op de implicaties en complicaties van het wetsvoorstel en geeft zo geen blijk van inzicht in en een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen. Zonder dat inzicht lijken de voorgestelde doelstellingen ook niet realistisch.

De Afdeling adviseert daarom af te zien van het voorstel.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor haar advies over de Klimaatwet 1.5. Op een aantal punten heeft de initiatiefnemer de Klimaatwet 1.5 aangepast in de richting van het advies van de Afdeling. Het betreft dan met name de definitie van klimaatneutraliteit en de vraag over resultaatsverplichtingen en inspanningsverplichtingen. Dankzij het advies van de Afdeling is de Klimaatwet 1.5 nu een beter wetsvoorstel op deze punten.

⁴⁹ Bundesverfassungsgericht (2021): *Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich*. Pressemitteilung Nr. 31/2021, d.d. 29 april 2021.
Link: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>

Zoals eerder in dit stuk al is toegelicht, bestaan er ook grote verschillen van inzicht tussen de Afdeling en de initiatiefnemer, bijvoorbeeld in de mate van erkenning van de ernst van de klimaatcrisis. Deze verschillen van inzicht betreffen de lezing van de klimaatwetenschap van het IPCC en de wijze waarop internationale klimaatverdragen moeten worden meegewogen. De initiatiefnemer redeneert op dit punt vanuit het voorzorgsbeginsel, internationale klimaatrechtvaardigheid, de cumulatieve werking van broeikasgassen in de atmosfeer, het feit dat elke extra tiende van een graad opwarming grote gevolgen kan hebben voor het leven op Aarde en het daaruit voortvloeiende inzicht dat elke ton broeikasgassen die vanaf nu nog wordt uitgestoten bijdraagt aan het verder escaleren van de klimaatcrisis. De intensiteit van bosbranden, waterschaarste, overstromingen, mislukte oogsten en conflicten waarmee de wereld nu al wordt geconfronteerd, is nog slechts het gevolg van de huidige opwarming van circa 1,1°C. De Klimaatwet 1.5 is daarom ingericht op een zo groot mogelijke kans op het voorkomen van verdere escalatie. De ontwrichtende effecten van een verdere opwarming van de Aarde zijn vaak niet of nauwelijks in geld uit te drukken, net zoals bijvoorbeeld het menselijke leed na een natuurramp of het uitsterven van een diersoort dat ook niet is. Waar dat wel in geld uitgedrukt kan worden, blijkt dat de kosten van een escalerende klimaatcrisis mogelijk onbetaalbaar en in ieder geval vele malen hoger zullen zijn dan de kosten van een radicale koerswijziging. Ondanks het negatieve advies van de Afdeling, blijft de initiatiefnemer daarom bij de hoofdlijnen van de Klimaatwet 1.5 en wordt in die keuze bevestigd door zowel wetenschap als internationale klimaatverdragen.

De Afdeling merkt verder het volgende op.

3. Koolstofemissies geïmporteerde producten

Het initiatiefwetsvoorstel schrijft voor dat beleid wordt gevoerd dat maximaal bijdraagt aan beperkingen van emissies die het gevolg zijn van de productie van goederen die in Nederland worden geïmporteerd.

In de toelichting wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe aan dit beleid invulling moet worden gegeven. Denkbaar is dat het daarbij gaat om regels over de samenstelling van goederen, een verbod op de import van goederen die bepaalde bestanddelen bevatten of bepaalde heffingen op goederen. Dergelijke maatregelen vormen potentieel een belemmering van het vrij verkeer van goederen en moeten om die reden worden gerechtvaardigd.⁵⁰

Ruimte voor rechtvaardiging bestaat alleen als de maatregelen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Ook moeten maatregelen, zowel op zichzelf bezien, als in vergelijking met andere maatregelen, evenredig zijn aan het belang van dat doel. Heffingen op geïmporteerde producten mogen voorts niet discriminatoir zijn ten opzichte van gelijksoortige nationale producten en mogen er evenmin toe leiden dat daardoor binnenlandse producten zijdelings worden beschermd.⁵¹

De Afdeling wijst voorts op het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de buitengrenzen van de EU (CBAM).⁵² Dit mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens moet producenten in derde landen en importeurs in de EU motiveren om hun koolstofuitstoot te

⁵⁰ Artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁵¹ Artikel 110 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁵² COM(2021) 564 final, 2021/0214(COD).

verminderen en heeft daarmee dezelfde intenties als het initiatiefwetsvoorstel. De Afdeling ziet, voor zover deze EU-maatregel al ruimte laat voor een aanvullende strengere nationale maatregel, geen toegevoegde waarde van het voorstel op dit punt.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor de reflectie op het effect van de Klimaatwet 1.5 op de reductie van koolstofemissies van geïmporteerde producten. De Afdeling waarschuwt voor het belemmeren voor het vrije verkeer van goederen en wijst op het non-discriminatiebeginsel en op de noodzaak dat voorgestelde maatregelen in verhouding moeten staan tot het doel. De initiatiefnemer heeft in de Klimaatwet 1.5 geen bepalingen opgenomen die leiden tot het schenden van deze principes. Bij het vormgeven van concrete beleidsmaatregelen dienen deze principes telkens weer opnieuw gewogen te worden. De Nederlandse jurisdictie is logischerwijs beperkt tot de eigen grenzen en derhalve is het bereik van directe emissiebeperkende maatregelen eveneens beperkt tot het eigen territorium. Dat neemt echter niet weg dat het handelen van in Nederland gevestigde ondernemingen en consumenten wel degelijk van invloed is op de uitstoot van broeikasgassen in andere landen. Daarom wordt voorgesteld in het klimaatplan op te nemen op welke wijze beleid zal worden gevoerd dat erop gericht is ook dergelijke emissies of importen te beperken.

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om de hoe?-vraag in het democratische domein neer te leggen en in dit wetsvoorstel te focussen op de vraag welk ambitieniveau er nodig is voor het klimaat. In het verlengde van de eerdere vraag van de Afdeling om nader in te gaan op de hoe?-vraag, is de initiatiefnemer graag bereid om ook op het punt van klimaatbeleid ten aanzien van geïmporteerde producten alsnog een toelichting te geven op hoe dit beleid ingevuld zou kunnen worden. De initiatiefnemer is enthousiast over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de buitengrenzen van de EU (CBAM). De Afdeling ziet op dit punt geen toegevoegde waarde in aanvullend beleid. De initiatiefnemer is het daar niet mee eens. Zo vallen voorsnog niet alle producten onder CBAM, waardoor er ruimte is voor aanvullend beleid. Ook zou Nederland bijvoorbeeld bepaalde techniek, kennis of middelen ter beschikking kunnen stellen aan landen die voor de Nederlandse markt zullen blijven produceren. De initiatiefnemer ziet het bovendien ook goed voor zich dat een reductie van de koolstofemissies van geïmporteerde producten gerealiseerd kan worden middels publiekscampagnes die actief informeren over de uitstoot van geïmporteerde producten en de klimaatvoordelen van producten met een minder grote voetafdruk.

De Afdeling werpt de stelling op dat ruimte voor rechtvaardiging van maatregelen die een potentiële belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen alleen bestaat als die maatregelen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en evenredig zijn aan het belang van dat doel. Nu is het doel van de Klimaatwet 1.5 dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde, zodat we de Aarde nog leefbaar houden. In dat kader is de initiatiefnemer van mening dat gezien de huidige en potentiële gevolgen van de klimaatcrisis het gerechtvaardigd is om maatregelen te nemen die op korte termijn voor sommigen wellicht als «drastisch» zullen overkomen, maar op lange termijn de drastische gevolgen van de escalerende klimaatcrisis nog kunnen dempen.

4. Frequentie voortgangsrapportages

Het voorstel voorziet in een verhoging van de frequentie van de rapportages over de voortgang van de uitvoering van het klimaatplan, van een keer per 24 maanden naar iedere maand.⁵³ Daarmee wordt beoogd het mogelijk te maken klimaatbeleid sneller bij te kunnen sturen.⁵⁴

Indien rapportages over de voortgang van de uitvoering van het klimaatplan daartoe aanleiding geven moeten bestaande maatregelen worden geïntensiveerd of extra maatregelen worden genomen als daartoe aanleiding bestaat in het licht van de doelstellingen van de Klimaatwet. Het gaat daarbij dus om bijstelling van beleid waar dat nodig is voor het bereiken van de doelen van de Klimaatwet.⁵⁵

Beleid moet in voldoende mate voorspelbaar zijn voor burgers en uitvoerende organisaties. Dat is nodig om te verzekeren dat beleid het beoogde resultaat kan hebben.

Om de voortgang van de uitvoering en resultaten van beleid te kunnen beoordelen, is het verder noodzakelijk dat beleid de tijd krijgt om zijn werking te hebben. Waar de termijn van rapportage over de effecten van beleid te kort is, zal beoordeling van de effecten van ingezet beleid, niet goed mogelijk zijn. Dit brengt het risico met zich dat te snel wordt geconcludeerd dat beleid onvoldoende of meer dan voldoende resultaat heeft en moet worden gewijzigd.

Juist bij maatregelen als hier aan de orde, die zijn gericht op reductie van emissies van broeikasgassen, liggen snelle resultaten die duidelijk het effect zijn van beleid vaak niet in de lijn der verwachting en is doorgaans een langere termijn nodig om resultaten van beleid te kunnen beoordelen. Een maandelijkse rapportage staat dan eerder aan een juiste interpretatie en beoordeling van de resultaten van beleid in de weg, dan dat het eraan bijdraagt. De bestaande rapportagecyclus van een keer per 24 maanden in de huidige Klimaatwet sluit daarnaast ook aan bij de rapportagecyclus over de voortgang van het klimaatbeleid van de Europese Unie. In dit licht bezien acht de Afdeling de voorgestelde verhoging van de frequentie van de voortgangsrapportage niet wenselijk.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor haar reflectie op de voorgestelde frequentie van de voortgangsrapportages. De Afdeling wijst op de soms lange termijn waarop bepaalde maatregelen effect hebben en waarschuwt voor een te vroege conclusie dat het beleid dan niet gewerkt zou hebben. Dat waardevolle advies geeft de initiatiefnemer graag mee aan de politiek die uitvoering gaat geven aan de Klimaatwet 1.5. De initiatiefnemer kan zich bovendien goed voorstellen de rapportage op de meeste momenten zeer beknopt kan zijn. Het doel van de initiatiefnemer is om zo snel mogelijk zo veel mogelijk uitstoot te reduceren, niet om zo veel mogelijk rapporten te schrijven. Ter inspiratie wijst de initiatiefnemer op de emissie-monitor van Urgenda en Kalavasta, een instrument waarmee op beknopte en overzichtelijke wijze een maandelijkse raming van de bereikte uitstootreductie kan worden gepresenteerd.⁵⁶

⁵³ Artikel I, onderdeel D, voorgestelde wijziging van artikel 2, tweede lid, van de Klimaatwet.

⁵⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1, onder a.

⁵⁵ Zie in dit verband ook het Klimaatplan 2021–2030, paragraaf 5.2.2.

⁵⁶ Kalavasta (2020): *Emissie-monitor*. Link: <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/emissie-monitor/>

De initiatiefnemer is van mening dat een hoge rapportagefrequentie goed past bij de voorgestelde crisisaanpak en kiest er daarom voor om het wetsvoorstel op dit punt niet aan te passen. De initiatiefnemer wijst in dit kader ook op de aanpak van de coronacrisis, waarbij de regering regelmatig persconferenties hield om de gemaakte keuzes uit te leggen en het grote publiek mee te nemen in de aanpak van de crisis. De hoge rapportagefrequentie van de Klimaatwet 1.5 biedt de politiek de kans om het publiek goed geïnformeerd te houden over de scherpe keuzes die gemaakt zullen moeten worden. Een hoge rapportagefrequentie kan volgens de initiatiefnemer juist bijdragen aan de voorspelbaarheid van het beleid dat voortkomt uit de crisisaanpak voor de klimaatcrisis.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor haar advies over de Klimaatwet 1.5. Op een aantal punten heeft de initiatiefnemer de Klimaatwet 1.5 aangepast in de richting van het advies van de Afdeling. Het betreft dan de definitie van klimaatneutraliteit en de vraag over resultaatsverplichtingen en inspanningsverplichtingen. Dankzij het advies van de Afdeling is de Klimaatwet 1.5 nu een beter wetsvoorstel op deze punten.

Zoals eerder in dit stuk al is toegelicht, bestaan er ook grote verschillen van inzicht tussen de Afdeling en de initiatiefnemer, bijvoorbeeld in de mate van erkenning van de ernst van de klimaatcrisis. Deze verschillen van inzicht betreffen met name de lezing van de klimaatwetenschap van het IPCC en de wijze waarop internationale klimaatverdragen moeten worden meegewogen. De initiatiefnemer redeneert op dit punt vanuit het voorzorgsbeginsel, internationale klimaatrechtvaardigheid, de cumulatieve werking van broeikasgassen in de atmosfeer, het feit dat elke extra tiende van een graad opwarming grote gevolgen kan hebben voor het leven op Aarde en het daaruit voortvloeiende inzicht dat elke ton broeikasgassen die vanaf nu nog wordt uitgestoten bijdraagt aan het verder escaleren van de klimaatcrisis. De intensiteit van bosbranden, waterschaarste, overstromingen, mislukte oogsten en conflicten waarmee de wereld nu al wordt geconfronteerd, is nog slechts het gevolg van de huidige opwarming van circa 1,1°C. De Klimaatwet 1.5 is daarom ingericht op een zo groot mogelijke kans op het voorkomen van verdere escalatie. Het is de intentie van de initiatiefnemer om middels de Klimaatwet 1.5 een echte crisisaanpak voor de klimaatcrisis mogelijk te maken. Een crisisaanpak vraagt scherpe keuzes inzake doelstellingen en instrumenten. De Klimaatwet 1.5 is daarop het antwoord van de initiatiefnemer, telkens gebaseerd op de klimaatwetenschap van het IPCC en de door Nederland ondertekende internationale klimaatverdragen zoals het Parijsakkoord. De Klimaatwet 1.5 legt vast dat Nederland zo spoedig mogelijk een zo groot mogelijke bijdrage gaat leveren aan het voorkomen van een verdere opwarming van de Aarde. Ondanks het negatieve advies van de Afdeling, blijft de initiatiefnemer daarom bij de hoofdlijnen van de Klimaatwet 1.5 en wordt in die keuze bevestigd door zowel wetenschap als internationale klimaatverdragen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer,
Van Raan